



## A UNASUL: ação e inação na América do Sul

Fabio Sánchez Cabarcas (2017). *UNASUR: poder y acción en Suramérica*. Bogotá: Universidad Sergio Arboleda, 312 págs.

No decorrer da década de 2000, alguns países sul-americanos aproveitaram um cenário político-econômico favorável (associado a contundentes lideranças nacionais, altos preços das matérias-primas, marcada orientação eurásiana dos EUA, entre outros motivos) para se dedicarem a novas ações de integração regional. Embora existissem evidentes dissonâncias entre os governos bolivarianos, de centro-esquerda e de centro-direita, verificava-se uma sinergia mínima em prol de uma inserção internacional mais autônoma para a região. A União das Nações Sul-Americanas (UNASUL) surge, em 2008,

como resultado dessa dinâmica.

Empenhado em compreender as especificidades dessa proposta de integração regional, o professor Fabio Sánchez Cabarcas (Universidad Sergio Arboleda, Colômbia) lançou, em 2017, a obra *UNASUR: poder y acción en Suramérica*. Neste livro, Sánchez oferece um importante suporte histórico, documental e analítico para a compreensão dos primeiros anos de existência da UNASUL. Apoiando-se no amplo uso de documentos primários e entrevistas, o autor torna acessíveis alguns interesses e relações políticas entre os principais atores envolvidos com

a criação da organização, com enfoque na atuação da Argentina, Brasil, Venezuela e Colômbia. Uma importante hipótese apresentada por Sánchez afirma que a UNASUL foi fruto da estratégia das “elites da política exterior brasileira” (EPEs) para proteger a região de interferências estrangeiras e assegurar sua liderança na América do Sul. Assim, essa organização permitiria ao Brasil consolidar alguns de seus objetivos geopolíticos de “sul-americanização” das agendas de política exterior dos governos da região.

Preocupado em demonstrar as procedências mais imediatas em relação ao estabelecimento dessa organização, nos dois primeiros capítulos o autor oferece uma análise profícua sobre as Cúpulas Sul-Americanas de Presidentes (Brasília, 2000; Guayaquil, 2002 e Cuzco, 2004), que deram origem à Comunidade Sul-Americana de Nações, em 2005, posteriormente convertida na UNASUL, em 2007. Sánchez também identifica os avanços e entraves quanto ao truncado processo de ratificação do Tratado Constitutivo (2008) por parte dos Estados-membros. No terceiro e quarto capítulos, são discutidas as principais atuações da UNASUL entre 2008 e 2010, desde crises domésticas (as tentativas de golpe na Bolívia, em

2008, e no Equador, em 2010) até questões interestatais, envolvendo diretamente a Colômbia (a Operação Fênix, de ataque às FARC em território equatoriano, em 2008; o Acordo de Cooperação Militar com os Estados Unidos, em 2009; e a ruptura das relações diplomáticas com a Venezuela, em 2010). A partir da análise de tais situações de ameaça à estabilidade da região, Sánchez sustenta a percepção de que a nascente estrutura institucional da UNASUL e as preferências dos Estados-membros geraram uma série de respostas *ad hoc* para cada um desses eventos. Para o autor, não havia uma resposta única, como parte de um novo processo institucional na América do Sul, demonstrando certa debilidade institucional da organização. Na resolução da crise entre a Colômbia e a Venezuela, por exemplo, a falta de uma estrutura mais robusta na UNASUL poderia ser observada a partir da dependência quanto à diplomacia pessoal de líderes como Néstor Kirchner (Argentina) e Lula da Silva (Brasil).

No último capítulo, há uma instigante reflexão sobre o estabelecimento do Conselho de Defesa Sul-americano (2008) – sob atuação ativa da política externa brasileira – enquanto instância que visava o fomento

à transparência e à cooperação em temas de defesa na região. Nesse sentido, é verificada a efetividade da contribuição do Conselho quanto à viabilização de exercícios militares conjuntos e projetos de cooperação na indústria de defesa sul-americana, além do desenvolvimento de metodologias para o controle dos gastos neste setor. Nas páginas finais do livro, são mencionados avanços da UNASUL em matéria de segurança e cultura, verificáveis a partir da inauguração, em 2015, da Escola Sul-Americana de Defesa, da Unidade Técnica de Apoio Eleitoral e da Biblioteca Gabriel García Marquez. O livro também é concluído com algumas ponderações sobre as debilidades da organização, visíveis a partir de uma atuação considerada modesta em episódios como a detenção do avião do Presidente Evo Morales na Europa, em 2013, e o recrudescimento da crise política na Venezuela, a partir de 2014. Apoiado em uma perspectiva otimista, Sánchez considerava que o grau de inação que permeava a UNASUL, após seus primeiros anos de criação, poderia ser parte de um processo de aprendizagem institucional.

Não obstante, após o lançamento desse livro, importantes eventos sugerem colossais desafios para o amadurecimento institucional

da UNASUL. Desde janeiro de 2017, a organização encontra-se em um estado de bloqueio, sem celebrar suas Cúpulas Presidenciais anuais e sem alcançar um acordo para nomear um novo Secretário-Geral, visto que o único candidato para este posto, o embaixador argentino José Octavio Bordón, não obteve o consenso necessário para a sua nomeação. Uma significativa deterioração deste cenário ocorreu em 20 de abril de 2018, quando os governos da Argentina, Brasil, Chile, Colômbia, Paraguai e Peru comunicaram à Bolívia – que ocupa a presidência *pro tempore* da organização – a suspensão de suas participações nas atividades da UNASUL por tempo indeterminado. Há diferentes posições entre os signatários da carta de suspensão, com alguns a favor da dissolução e outros preferindo a revisão da organização, em especial no que tange ao processo decisório por consenso.

Diante do contexto atual e em posse do material empírico e reflexão analítica proposta por Sánchez, é possível verificar que o modelo intergovernamental e interpresidencialista foi essencial para que a UNASUL tenha logrado êxitos iniciais, mas também tem sido determinante para a sua crise vigente. A obra de Sánchez já indicava a importância de mi-

nimizar as fragilidades da estrutura institucional da UNASUL, para que a sua consolidação não fosse freada devido a contextos políticos desfavoráveis. Em um momento marcado pela falta de lideranças regionais e de recursos simbólicos para lidar com as dissonâncias que marcam a região, a organização está pagando um alto preço por algumas vulnerabilidades no seu processo de normatização institucional, limitando sua capacidade de gerir conflitos e conduzir os múltiplos interesses dos Estados-membros em tempos de uma polarização ideológica mais latente na América do Sul. Sua atual inação demonstram alguns entraves, em âmbito doméstico e internacional, para que os países da região efetivamente transformem suas preferências em matéria de integração regional em uma política de Estado a longo prazo, menos sensível às mudanças de governos.

Infelizmente, a UNASUL se distancia de sua missão precípua de se afirmar como um espaço privilegiado de produção de bens públicos regionais e de interação das demandas e perspectivas dos países sul-americanos em temas como integração física e comercial, defesa, saúde e cidadania. Isto faz com que a organização represente cada vez

menos um ganho na maturidade política da região, conforme celebrou Sánchez ao final de sua obra. Tornam-se, na verdade, ainda mais latentes os desafios previstos pelo autor para o futuro recente da UNASUL: fortalecer sua institucionalidade, incluindo um maior ritmo diplomático para consolidar os acordos vinculantes. Isto permitiria, segundo ele, superar a visão westfaliana de alguns setores dos Estados-membros, ainda obcecados pela proteção de fronteiras e com medo de consolidar projetos que exijam um compromisso mais profundo com organizações regionais. Diante das controvérsias que permeiam a UNASUL, a obra de Sánchez apresenta-se como uma importante e convidativa referência analítica sobre os avanços e retrocessos que permeiam essa organização, contribuindo inequivocamente para as urgentes problematizações sobre o presente e o futuro da integração regional sul-americana.

Tadeu Morato Maciel